Standing Senate Committee
on Agriculture and Forestry

Comité sénatorial
permanent de l'Agriculture
et des forêts

# LOOKING SOUTH:

# U.S. AGRICULTURE AND AGRI-FOOD POLICY IN THE NEW CENTURY

## INTERIM REPORT

The Honourable Leonard Gustafson
Chair

The Honourable John Wiebe
Deputy Chair

December 2001

## MEMBERSHIP

## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON AGRICULTURE AND FORESTRY

The Honourable Senators

| Liberals | Conservatives |
|---|---|
| Michel Biron | Leonard Gustafson (Chair) |
| *Sharon Carstairs, P.C. (*or Robichaud, P.C.*) | Marjory LeBreton |
| Thelma Chalifoux | *John Lynch-Staunton, P.C. (*or Kinsella*) |
| Joseph Day | Donald Oliver, Q.C. |
| Elizabeth Hubley | Terry Stratton |
| Gerard A. Phalen | David Tkachuk |
| Jim Tunney | |
| John (Jack) Wiebe (Deputy Chair) | |

(*Ex officio members)

June M. Dewetering
*Research Co-ordinator*

Daniel Charbonneau
*Clerk of the Committee*

*Other Senator who participated on this fact-finding mission:*

The Honourable Senator Mira Spivak

# ORDER OF REFERENCE

Extract of the *Journals of the Senate*, Tuesday, March 20, 2001:

The Honourable Senator Wiebe moved, seconded by the Honourable Senator Banks:

That the Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry be authorized to examine international trade in agricultural and agri-food products, and short-term and long-term measures for the health of the agricultural and the agri-food industry in all regions of Canada;

That the papers and evidence received and taken on the subject and the work accomplished by the Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry during the Thirty-sixth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee submit its report no later than June 30, 2002.

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

# TABLE OF CONTENTS

PAGE

FOREWORD

THE PROPOSED U.S. FARM BILL ..... 1

BILATERAL AGRICULTURAL TRADE DISPUTES ..... 3

CONSERVATION ..... 5

RURAL COMMUNITIES ..... 7

CORPORATE CONCENTRATION ..... 8

GENETICALLY MODIFIED FOODS AND BIOTECHNOLOGY ..... 9

AREAS FOR BILATERAL COOPERATION ..... 10

CONCLUSIONS ..... 12

LIST OF RECOMMENDATIONS ..... 13

APPENDIX ..... 15

102-03964/

# FOREWORD

From 30 July to 2 August 2001, select members of the Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry travelled to Washington, D.C. for meetings with legislators, bureaucrats, agricultural lobbyists and other interested parties (see the Appendix for a list of the groups and the main issues raised in the meetings). Senators met with members of the U.S. Senate and House of Representatives agriculture committees and the bipartisan Congressional Rural Caucus, as well as the staff of the House of Representatives Committee on Agriculture. Meetings were also held with representatives of the United States Department of Agriculture, the United States International Trade Commission, the Office of the United States Trade Representative, the American Farm Bureau, the National Farmer's Union, the National Cattlemen's Beef Association, the National Association of Wheat Growers and the American Farmland Trust.

Such issues as the proposed U.S. Farm Bill, bilateral agricultural trade disputes, conservation, rural communities, corporate concentration, genetically modified foods and biotechnology, and areas for bilateral cooperation were raised during the meetings. This report summarizes the points of view expressed by the groups and individuals with whom Committee members met and provides recommendations to guide the development of Canadian agriculture and agri-food policy in the new century.

## THE PROPOSED U.S. FARM BILL

After conducting field hearings and hearings in Washington, D.C., and receiving comments on its Draft Farm Bill Concept Paper, on 27 July 2001 the House of Representatives Committee on Agriculture passed the Committee's farm bill proposal, *The Farm Security Act of 2001, H.R. 2646.* Committee members were informed that the proposal was expected to be debated in the House of Representatives in September. [1] It was also noted, however, that the U.S. Senate has a role to play in the development of the next farm bill and there is some speculation that the proposal from the Senate will be "markedly different" than what was approved by the House of Representative Committee on Agriculture.[2]

According to many groups and individuals, the House of Representatives Committee on Agriculture's farm bill proposal would provide greater flexibility and predictability, countercyclical support, and enhanced participation in soil and water conservation. It would rationalize the temporary emergency assistance that has been provided annually for the past few years, and implement a more rational policy for agricultural assistance. Although the proposal resembles the 1996 Farm Bill in some ways, it would add a countercyclical payment element triggered when a crop's price, adjusted for fixed decoupled payments, falls below the target price, and have a target price system similar to that in place prior to 1996. A variety of trade programs, fixed decoupled payments and marketing loans would be continued. There was some support expressed by groups and individuals for decoupled payments, which they believe enable farmers to make rational decisions.

One of the most significant provisions in the House of Representatives Committee on Agriculture's proposal would see baseline spending for soil, water and wildlife programs increase by more than 75%, representing more than $16.5 billion in additional funding over ten years. With some groups and individuals describing the proposal as "one of the greenest bills ever," the funding would enable farmers, on a cost-shared basis, to meet regulatory requirements and modify their farming practices.

While farmers are grateful for the government's support of their industry and

---

[1] The farm bill proposal was debated in the House of Representatives in October 2001, and passed on 5 October by a vote of 291 to 120. For further information on the farm bill proposal or the House of Representatives Committee on Agriculture hearings, please see http://agriculture.house.gov/farmbill.htm.

[2] On 15 November 2001, the Senate Agriculture, Nutrition and Forestry Committee reported its version of a new farm bill.

for the high level of financial support anticipated in the next farm bill, a number of groups and individuals told Committee members that lower levels of government involvement in agriculture are better for the industry. They also stressed that a "one size fits all" support system does not work well, since there are many farmers in the United States that are highly efficient, good at marketing and doing well. As well, the suggestion was made that farm support in the United States has enabled a "cheap food" policy; from this perspective, farm support is actually a subsidy for consumers rather than support for farmers.

Finally, Committee members were told that the House of Representatives Committee on Agriculture's proposal would provide "income support" for farmers, which is a broader concept than "subsidy." Since fixed decoupled and countercyclical payments are not linked to production, they can be classified as income support. Marketing loans, which are linked to production, are not generously supported and thus might be viewed as a marketing tool.

The Committee was fortunate that its fact-finding trip occurred during such an important time in the evolution of agricultural support in the United States. We were struck by the level and range of financial support contemplated, the type and level of funding for conservation initiatives proposed, and the merits of such a systematized review of agricultural support. Nevertheless, we continue to be concerned – as we have been for some time – about several of the ways in which the United States supports its farmers. We feel that a U.S. policy focussed less on subsidies and more on income support must involve actions consistent with this funding direction. Unless appropriate actions are taken to implement policy changes, the changes are meaningless.

The Committee believes that there are lessons to be learned from the U.S. approach. In particular, we support the focus placed on conservation within the House of Representative Committee on Agriculture's proposal, and believe that this funding direction supports the notion of multifunctionality that has been discussed within Canada – and in other countries – in recent years. It is also consistent with the views expressed by witnesses appearing before us in Ottawa, some of whom are advocating support for farmers to reflect their role as stewards of the land. From this perspective, the Committee recommends that:

> **Agriculture and Agri-Food Canada study the application of the concept of multifunctionality to Canadian agriculture. Following this examination, a report should be made to the agriculture committees of the Senate and the House of Commons regarding the extent to which**

**this concept can be implemented within Canada. This report should be made no later than 30 April 2002.**

The Committee also supports periodic, rather than *ad hoc*, review of agricultural spending and policies. We believe that, in the past, changes to Canadian agricultural policy and levels of support have been crisis driven, with the result that policy changes have not, in all cases, been rational. As a result, the Committee recommends that:

**Agriculture and Agri-Food Canada explore the feasibility of formalized, periodic review of agriculture and agri-food policy in a manner similar to that which is undertaken in the United States with its farm bill process.**

The Committee believes that support should be provided to farmers in recognition of their role as stewards of the land and that a regular and rational examination of agriculture and agri-food policy would contribute greatly to improved circumstances in the agriculture and agri-food industry.

## BILATERAL AGRICULTURAL TRADE DISPUTES

While the Committee was in Washington, D.C., several bilateral agricultural trade disputes existed. One of the most significant concerned grain trade between Canada and the United States. With the United States involved in the ninth investigation of bilateral grain trade since 1990, the point was made that the United States and Canada market their grain differently. In the United States, large, private sector companies are the norm; there is a perception that, within Canada, there is one large, government-backed agency. As a result, some farmers in the U.S. have concerns about: a lack of choice in terms of dual marketing in Canada, resulting in a lack of competition; the Canadian Wheat Board's perceived lack of transparency; and a potential government "bailout" of the Canadian Wheat Board if needed.

The Committee was told that American farmers are particularly upset about the Canadian Wheat Board when grain prices are low and exchange rates are not in their favour. As well, they may have difficulty exporting their wheat to Canada because of varietal and other restrictions.

While it is probably accurate that U.S. grain farmers are more agitated when grain prices are low, Committee members believe that this is also the case during election years, when American legislators are perhaps more vulnerable to the strong

agricultural lobby. In reviewing the history of this bilateral trade irritant, it is clear that there is some link between investigations of Canadian grain trade and the U.S. election cycle. Unfortunately, these investigations involve considerable time and cost for farmers on both sides of the border, which is particularly unfortunate in times such as these, when farmers throughout North American are in crisis, many are operating below the cost of production, and almost all receive an inadequate return within the food chain.

The Committee believes that investigations of bilateral grain trade must be avoided in future. American farmers must be convinced that Canada is a fair trader in grain. In order to preclude future investigations, and thereby avoid the loss of time and costs and instead focus on the positive aspects of our bilateral relationship, the Committee recommends that:

> **The Minister responsible for the Canadian Wheat Board, and the Ministers of International Trade and Agriculture and Agri-Food, meet with the United States Trade Representative and the Secretary of Agriculture at the earliest opportunity to discuss a long-term resolution to American concerns about Canada-U.S. grain trade.**

While dialogue with American legislators, bureaucrats, farmers and lobbyists, and visits by them to the Canadian Wheat Board, are useful educational tools, Canadian grain farmers must have certainty that they will not face a high probability of investigation during each U.S. election year. The Committee is cognizant of the beneficial meetings and discussions that occur within the context of the Record of Understanding, and believes that these too are useful in educating Americans about the nature of Canadian grain trade.

From time to time, other bilateral agricultural trade irritants also arise. During the Committee's fact-finding trip, there was some discussion about the Prince Edward Island potato wart and the time taken to re-open the U.S. border to P.E.I. potatoes. Although the Canadian view is that too much time was taken, Committee members were informed that, in the realm of sanitary and phytosanitary issues, the resolution was "very speedy," with other sanitary and phyto-sanitary cases sometimes taking years to resolve. It was argued that Americans feared the potato wart, and the suggestion was made that the Canadian Food Inspection Agency had insufficient information.

As part of this discussion, the concept of independent bodies to assist in the resolution of scientific differences of opinion between countries was raised. Such a

body might have been used, for example, in the recent case involving the potato wart. Committee members were told that countries must retain their right to protect themselves in the manner they see fit, with dispute resolution mechanisms available should the parties disagree.

During the fact-finding trip, the Minister of Agriculture and Agri-Food announced that an agreement had been reached with the U.S. Department of Agriculture that would result in improved access by P.E.I. potatoes to U.S. markets. While Committee members were pleased about the agreement, concerns remain about the need for timely resolution of these types of irritants, which can be financially crippling for some farmers. We are encouraged by the bilateral dialogue that appears to have occurred, but believe that a permanent mechanism must be developed that could quickly resolve these types of bilateral agricultural disputes. To that end, the Committee recommends that:

> **The Ministers of International Trade and Agriculture and Agri-Food explore with their U.S. counterparts the development of an expedited mechanism to resolve bilateral agricultural trade disputes. In particular, this mechanism should be used where the agricultural product in question is perishable or is of significant economic importance to a particular region.**

Politics must not be allowed to overtake science, and non-tariff barriers that are not science-based must not be permitted to disrupt trade. To ensure that future problems of this type are avoided, Canada and the United States must retain their focus on sound science, and work together to facilitate trade in agricultural products, particularly those of a perishable nature.

## CONSERVATION

As noted earlier, an important focus in the House of Representatives Committee on Agriculture's farm bill proposal was conservation. In addition to discussion about this proposal, Committee members were told about development rights and conservation easements. These mechanisms exist, in part, due to concerns about the loss of farmland to urbanization, although better stewardship of the land and the preservation of "open space" are also considerations.

With development rights, farmers sell a right that the land will always be used for agricultural purposes, rather than sold for urban development. Similarly, with

conservation easements, farmers receive compensation in return for an agreement to retain the land in agriculture; future generations and purchasers must abide by this agreement. Nevertheless, easements may have an "escape clause" if the purpose of the easement can no longer be fulfilled. For example, if water dries up or a farm becomes surrounded by urbanization, the farmer may be able to purchase the restriction. Easements may address farming practices, although that is not universally the case.

Finally, the Committee was told that the funding of conservation efforts, including those contemplated by the House of Representatives Committee on Agriculture's farm bill proposal, shifts federal support from commodities to conservation. Public support exists for conservation efforts, especially those that will have long-term public benefit.

Committee members support conservation efforts within Canada, and believe that these efforts are consistent with the principles of land stewardship and multifunctionality. We also support Agriculture and Agri-Food Canada's Agricultural Environmental Stewardship Initiative and, as noted above, have recommended that an examination of multifunctionality occur. More must be done, however, both to ensure the long-term health of the agriculture and agri-food industry and to enable the industry to assist in meeting Canada's Kyoto commitments. For this reason, the Committee recommends that:

> **The Ministers of Agriculture and Agri-Food and Environment consider the applicability of development rights and conservation easements within Canada. Moreover, the Minister of Agriculture and Agri-Food should extend the funding of the Agricultural Environmental Stewardship Initiative.**

The Committee believes that the funding direction proposed by the House of Representatives Committee on Agriculture with respect to conservation is correct, and urges consideration of a similar policy direction within Canada.

## RURAL COMMUNITIES

Rural America, like parts of rural Canada, is suffering. Committee members were told that, with agriculture forming the core of many rural economies, rural economic problems in the United States are likely to worsen. It must be remembered, however, that agriculture is not the only problem in rural America.

In the United States, as in Canada, health and education are not within federal jurisdiction, which limits the extent and nature of federal assistance for rural infrastructure. Some initiatives do exist to assist rural communities, however, including federally-funded rural development programs for high-speed and advanced telecommunications services. Infrastructure deficiencies exist not only in the areas of education, health and telecommunications, but also with respect to transportation and culture.

Committee members heard a range of proposed solutions to the problems in rural America: regional development initiatives to create the "critical mass" needed to sustain communities and make infrastructure investments worthwhile; tax incentives for businesses that locate in rural areas; and marketing natural resources and unique cultural opportunities as tourist attractions.

The Committee is currently involved in a study of agricultural rural communities in Canada, and was interested in the problems being faced in – and the solutions being proposed for – rural America. We were struck by the extent to which the problems appear to be the same in both countries, and were particularly interested in whether the solutions proposed for the United States have application to the Canadian context.

While the Committee recognizes and supports existing initiatives within Canada designed to assist our rural communities – including Industry Canada's Community Access Program which is linking rural and remote communities to the information highway and the various activities of the Rural Secretariat – many are in crisis and more must be done to assist them. We hope that dialogue with appropriate authorities in both countries will occur in order that "best practices" and possible solutions can be shared for the benefit of rural communities throughout North America. From this perspective, the Committee recommends that:

**The Rural Secretariat in Canada meet with appropriate organizations in the United States to plan a North American conference on the challenges and opportunities faced in rural communities throughout North America. This conference should begin an ongoing dialogue on these issues.**

Some rural communities have success stories to share, and these should be examined to determine the keys to success. Particular examination should be undertaken of the extent to which value-added opportunities that are related to

agriculture are instrumental in maintaining healthy rural communities.

## CORPORATE CONCENTRATION

Farmers in Canada and the United States are receiving a relatively small portion of the total moneys spent by consumers on food. Committee members were told that American farmers have less power than others in the food chain, including truckers, bankers, input suppliers, wholesalers and retailers. It was indicated, for example, that six grocery chains control a significant share of the market worldwide, which gives them considerable bargaining power.

As a result, there is some concern within the United States about the degree of corporate concentration in industries that are linked to the agriculture industry. Concerns are alleviated, to some extent, by the existence of personnel within the U.S. Department of Justice and the U.S. Department of Agriculture who oversee merger and acquisition activities within the agriculture industry.

The Committee was intrigued with the concept that personnel might be focussed on the impact on the agriculture industry of certain merger and acquisition activities. We have been concerned about corporate concentration within Canada in some areas, including agricultural input suppliers, transportation services and food retailing. For this reason, the Committee recommends that:

> **The Competition Bureau, prior to approving a merger or acquisition, be required to undertake a thorough analysis of the impact of the change on the agriculture and agri-food industry. This analysis should be reported to the agriculture committees of the Senate and the House of Commons. The analysis and report should be completed by Competition Bureau personnel who possess in-depth agricultural expertise.**

Corporate concentration remains a concern for many in the agriculture and agri-food industry. While the benefits of concentration are recognized, it must not be the case that farmers are harmed as a result of merger and acquisition activity in industries that have an impact on the agriculture and agri-food industry.

## GENETICALLY MODIFIED FOODS AND BIOTECHNOLOGY

Committee members were told of the high level of cooperation between

Canada and the United States on the issue of biotechnology and genetically modified foods. It appears that Canada and the United States share the same view of the potential of biotechnology, a view that is perhaps in sharp contrast to the approach taken within the European Union. Within North America, many view biotechnology as a tool that farmers must have, although consumer acceptance remains a challenge. Both countries believe that decisions in these areas must be based on science – rather than on emotion or politics – and feel that countries must retain the right to protect their citizens in the manner they see fit, with dispute resolution mechanisms available should countries differ in their points of view.

Whereas there appears to be significant "fear" among European Union consumers about genetically modified foods, there seems to be only small "pockets" of concern in the United States. Most Americans have confidence in their food safety system, and believe that the regulatory system for genetically modified foods and biotechnology is working well. It is also recognized that genetic alteration occurs naturally, as well as in the laboratory. Nevertheless, since the 1990s greater attention has been paid to consumers. The challenge for farmers and food processors is to find ways to give consumers what they want in the way that they want it. Perceptions about labelling, tolerances, testing and monitoring are important in assuring acceptance, and it is felt that a better "connection" with consumers is needed.

Labelling remains an important issue within the United States, both for genetically modified foods and for meat, with periodic interest in the United States for country-of-origin labelling. This latter labelling issue has implications for Canada, as does the increase in the number of bilateral sanitary and phytosanitary issues.

The Committee supports the need for science-based decisions on biotechnology and genetically modified foods, and commends the Canadian and U.S. governments for their concerted efforts. We believe that this cooperation must not be compromised by scientific disagreements between us regarding sanitary and phytosanitary issues, such as the Prince Edward Island potato wart. As was proven in that case, we are capable of resolving the situation; the challenge is to do so in a more timely manner. Therefore, the Committee recommends that:

**The governments of Canada and the United States continue to work together in international fora to promote the need for science-based decisions regarding biotechnology and genetically modified foods.**

The valuable cooperation that exists between the United States and Canada in this regard has benefited farmers in both countries, and highlights the need for us to

work together whenever possible.

## AREAS FOR BILATERAL COOPERATION

Canada and the United States have the largest trade relationship in the world, which is to our mutual advantage. Although high profile bilateral agricultural trade irritants do arise from time to time – including wheat, potatoes and tomatoes – the relationship is relatively free of conflict. Committee members were told that the recent disputes may be the result of the Asian economic downturn, rather than any long-term enmity between us. With the loss of some markets, there is greater competition among countries – including between Canada and the United States – for limited markets. We were told that dialogue – between the federal governments, state and provincial governments, farmers themselves and legislators in both countries – is needed, particularly before trade actions are filed or other adversarial actions are taken.

Farmers in North America are under stress and share the same problems of high input costs and low prices. The problems may be particularly acute for American organizations that now have interests in both countries. Some believe that one possible solution to the current problems in North American agriculture may be stimulating the demand for agricultural products in order that increased demand might result in higher commodity prices. A higher level of demand might be stimulated through: the identification of niche markets; enhanced use of biodiesel and ethanol; the use of agricultural products in the production of pharmaceuticals and plastics; and greater humanitarian assistance. These activities would, however, likely require funding for research and pilot projects. Particular mention was made of the U.S. energy policy's focus on self-reliance through such renewable sources of energy as ethanol, and the requirement in some states that a certain portion of the energy used be ethanol.

The challenge is to find means for North American farmers to increase their revenue from the market. In addition to stimulating demand for agricultural products, such other options as value-added opportunities, industrial feed stocks and an enhanced role for farmers in the food chain must be explored.

Finally, one of the most important areas of bilateral cooperation is international trade agreements. Many see the launch of a comprehensive round of World Trade Organization (WTO) negotiations as critical to the elimination of market-distorting European Union agricultural subsidies. Moreover, a Free Trade

Area of the Americas (FTAA) agreement could add $1.5 billion annually to U.S. exports. Since the United States has more capacity than is needed for self-sufficiency, trade and market access are critically important to the survival of it's agriculture and agri-food industry. Trade promotion authority for President Bush is often viewed as a needed tool to bring about international trade rules that will allow greater returns from the market.

President Bush and Secretary of Agriculture Veneman are free traders, and the Committee believes that they are important Canadian allies as WTO and FTAA negotiations continue. In many ways, Canada and the United States share the same vision regarding the long-term benefits of international trade, and should continue to work together for the benefit of North American citizens, including farmers. From this perspective, the Committee recommends that:

**The governments of Canada and the United States take a leadership role in international trade negotiations, including the World Trade Organization and Free Trade Area of the Americas negotiations currently underway.**

Canada and the United States share a bond: a thriving trade relationship and a close friendship. Our relationship must be nurtured, and we must work closely together on those issues in which we have a "common cause."

## CONCLUSIONS

During the Committee's fact-finding trip to Washington, several conclusions were reached. In addition to the points made above, the Committee was struck by the extent to which the agriculture community within the United States appears to speak with one voice. Although not all American farmers and agricultural lobbyists share precisely the same view on all issues, we believe that they are able to effectively deliver their message to legislators, bureaucrats and citizens because they appear to share a common voice. This situation is, in our mind, in sharp contrast to that which exists within Canada, where it seems that new agricultural groups are constantly developing and the message is sometimes not consistent. The Committee believes that farmers and agricultural lobbyists in Canada must make greater efforts to develop a common voice. We believe that greater success will be achieved if the agriculture community is able to speak with one voice.

Secondly, Committee members were impressed with the focus that appears to be placed on conservation in the United States. While in Canada there is some focus on conservation and stewardship issues, greater support should exist for alternative fuels, and land, water and air stewardship. Such a focus would have many benefits: farmers would be able to add value to their product and thereby benefit from greater income and employment opportunities; urban Canadians would benefit from clean air and water as well as the beauty of the countryside; and the federal government would benefit from the assistance of the industry in meeting Canada's Kyoto commitments.

Finally, the foremost – and unfortunate – conclusion reached by the Committee is that farmers throughout North America, regardless of sector or region, are in difficulty, resulting from low commodity prices, high input costs, unpredictable weather and/or a lack of infrastructure. It is, in part, for this reason that agricultural support has been substantial – and will remain so – for the foreseeable future in the United States. Within Canada, it is not feasible for the federal and provincial governments to fund the agriculture and agri-food industry to the same extent as is the case in the United States. Instead, prosperity in the Canadian agriculture and agri-food industry should be pursued through such means as the identification of value-added opportunities and niche markets, a focus on conservation, stewardship and multifunctionality, and the pursuit of international trade rules that create a trade environment within which Canadian farmers – which are highly efficient and produce a high-quality product – can prosper.

## LIST OF RECOMMENDATIONS

1. Agriculture and Agri-Food Canada study the application of the concept of multifunctionality to Canadian agriculture. Following this examination, a report should be made to the agriculture committees of the Senate and the House of Commons regarding the extent to which this concept can be implemented within Canada. This report should be made no later than 30 April 2002. (p. 3)

2. Agriculture and Agri-Food Canada explore the feasibility of formalized, periodic review of agriculture and agri-food policy in a manner similar to that which is undertaken in the United States with its farm bill process. (p. 3)

3. The Minister responsible for the Canadian Wheat Board, and the Ministers of International Trade and Agriculture and Agri-Food, meet with the United States Trade Representative and the Secretary of Agriculture at the earliest opportunity to discuss a long-term resolution to American concerns about Canada-U.S. grain trade. (p. 4)

4. The Ministers of International Trade and Agriculture and Agri-Food explore with their U.S. counterparts the development of an expedited mechanism to resolve bilateral agricultural trade disputes. In particular, this mechanism should be used where the agricultural product in question is perishable or is of significant economic importance to a particular region. (p. 5)

5. The Ministers of Agriculture and Agri-Food and Environment consider the applicability of development rights and conservation easements within Canada. Moreover, the Minister of Agriculture and Agri-Food should extend the funding of the Agricultural Environmental Stewardship Initiative. (p. 6)

6. The Rural Secretariat in Canada meet with appropriate organizations in the United States to plan a North American conference on the challenges and opportunities faced in rural communities throughout North America. This conference should begin an ongoing dialogue on these issues. (p. 8)

7. The Competition Bureau, prior to approving a merger or acquisition, be required to undertake a thorough analysis of the impact of the change on the agriculture and agri-food industry. This analysis should be reported to the agriculture committees of the Senate and the House of Commons. The analysis and report should be completed by Competition Bureau personnel who possess in-depth agricultural expertise. (p. 8)

8. The governments of Canada and the United States continue to work together in international fora to promote the need for science-based decisions regarding biotechnology and genetically modified foods. (p. 10)

9. The governments of Canada and the United States take a leadership role in international trade negotiations, including the World Trade Organization and Free Trade Area of the Americas negotiations currently underway. (p. 11)

## APPENDIX – WITNESSES MET DURING THE COMMITTEE'S WASHINGTON FACT-FINDING TRIP AND MAIN TOPICS OF DISCUSSION

**American Farm Bureau (AFB)**: discussed membership, funding sources, views on European Union subsidies and the House of Representatives Committee on Agriculture's farm bill proposal, farm income and support levels, input costs, corporate concentration, bilateral trade in dairy products, rural decline, genetically modified foods, conservation and development rights.

**Staff of the House of Representatives Committee on Agriculture**: discussed the main elements and direction of the farm bill proposal of the House of Representatives Committee on Agriculture, rural depopulation, land prices, genetically modified foods, organic farming, country-of-origin labelling, and the success of value-added producers.

**International Trade Commission (ITC)**: discussed the operation, budget and staffing of the Commission, select bilateral trade irritants, and the need for ongoing dialogue.

**National Cattlemen's Beef Association (NCBA)**: discussed country-of-origin labelling, bilateral cattle trade, antibiotics, the European Union ban on hormone-treated beef, mad cow disease, cattle rustling, market growth, conservation, beef processing and the Hazard Analysis and Critical Control Point system.

**National Farmer's Union (NFU)**: discussed the organizational structure of the group, a cost of production approach to support, enhancing demand for agricultural products, humanitarian assistance, the school lunch program, ethanol and biodiesel, the nature and level of European Union and U.S. support for farmers, and corporate concentration.

**Official from the Office of the United States Trade Representative (USTR)**: discussed the mandate of the Office of the United States Trade Representative, the magnitude and positive nature of our bilateral trade relationship, international trade negotiations, genetically modified foods, select agricultural trade irritants and differences in our agricultural systems in terms of organization, as well as type and level of government support.

**U.S. Department of Agriculture (USDA)**: discussed international trade negotiations, European Union subsidies, the level and type of support for U.S. farmers, genetically modified foods and consumer acceptance, and select bilateral trade irritants.

**Congressional Rural Caucus**: discussed the structure and membership of the Caucus, the problems in rural communities in America, deficiencies in rural infrastructure, the type and level of support for American farmers, and proposed solutions to the decline in rural America.

**National Association of Wheat Growers (NAWG)**: discussed international trade negotiations, "connecting" with consumers, agricultural research, land prices, organic farming, biotechnology and genetically modified foods, and the House of Representatives Committee on Agriculture's farm bill proposal.

**American Farmland Trust (AFT)**: discussed the funding, operation and evolution of the organization, conservation easements, and the House of Representatives Committee on Agriculture's farm bill proposal.

Comité sénatorial
permanent de l'Agriculture
et des forêts

Standing Senate Committee
on Agriculture and Forestry

# REGARD VERS LE SUD:

# LA POLITIQUE DES ÉTATS-UNIS EN MATIÈRE D'AGRICULTURE ET D'AGROALIMENTAIRE AU XXI$^{e}$ SIÈCLE

## RAPPORT INTÉRIMAIRE


L'honorable Leonard Gustafson
Président

L'honorable John Wiebe
Vice-président



Décembre 2001

## MEMBRES

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE L'AGRICULTURE ET DES FORÊTS

Les honorables sénateurs

| Libéraux | Conservateurs |
|---|---|
| Michel Biron | Leonard Gustafson (Président) |
| *Sharon Carstairs, C.P. (*ou Fernand Robichaud, C.P.*) | Marjory LeBreton |
| Thelma Chalifoux | *John Lynch-Staunton, C.P. (*ou Noel Kinsella*) |
| Joseph Day | Donald Oliver, c.r. |
| Elizabeth Hubley | Terry Stratton |
| Gerard A. Phalen | David Tkachuk |
| Jim Tunney | |
| John (Jack) Wiebe (vice-président) | |

(*Membres d'office)

*Coordonnatrice de la recherche*
June M. Dewetering

*Greffier*
Daniel Charbonneau

*Autre sénateur ayant participé au voyage d'information :*

L'honorable sénateur Mira Spivak

# ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 20 mars 2001 :

L'honorable sénateur Wiebe propose, appuyé par l'honorable sénateur Banks,

Que le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts soit autorisé à se pencher sur le commerce international des produits agricoles et agroalimentaire et les mesures à court et à long terme pour la santé du secteur agricole et agroalimentaire dans toutes les régions du Canada;

Que les documents et témoignages recueillis sur la question, ainsi que les travaux accomplis par le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts au cours de la trente-sixième législature soient remis au Comité;

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 30 juin 2002.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat.*

Paul C. Bélisle

# TABLE DES MATIÈRES

PAGE

AVANT-PROPOS

PROJET DE LOI AMÉRICAIN SUR L'AGRICULTURE ..... 1

DIFFÉRENDS COMMERCIAUX AGRICOLES BILATÉRAUX ..... 3

CONSERVATION ..... 6

MONDE RURAL ..... 7

CONCENTRATION DES ENTREPRISES ..... 8

ALIMENTS GÉNÉTIQUEMENT MODIFIÉS ET BIOTECHNOLOGIE ..... 9

COOPÉRATION BILATÉRALE ..... 11

CONCLUSIONS ..... 13

LISTE DES RECOMMANDATIONS ..... 14

ANNEXE ..... 16

# AVANT-PROPOS

Du 30 juillet au 2 août 2001, des membres du Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts se sont rendus à Washington pour rencontrer des législateurs, des fonctionnaires, des lobbyistes agricoles et d'autres parties intéressées (voir en annexe la liste des groupes ainsi que les principaux dossiers abordés). Ils ont rencontré des membres des comités de l'agriculture du Sénat et de la Chambre des représentants et du caucus rural bipartisan du Congrès, ainsi que le personnel du Comité de l'agriculture de la Chambre des représentants. Ils ont aussi tenu des réunions avec des représentants du ministère américain de l'Agriculture, de la Commission du commerce international des États-Unis, du Bureau du représentant du commerce des États-Unis, du *American Farm Bureau*, du *National Farmer's Union*, du *National Cattleman's Beef Association*, du *National Association of Wheat Growers* et du *American Farmland Trust*.

Des dossiers comme le projet de loi sur l'agriculture des États-Unis, les différends bilatéraux du commerce agricole, la conservation, le monde rural, la concentration des entreprises, les aliments génétiquement modifiés et la biotechnologie, ainsi que les champs de coopération bilatérale ont été abordés au cours des réunions. Le présent rapport résume les points de vue exprimés par les groupes et les particuliers que les sénateurs ont rencontrés, et formule des recommandations en vue d'orienter l'élaboration d'une politique canadienne en matière d'agriculture et d'agroalimentaire au XXI$^{e}$ siècle.

## *PROJET DE LOI AMÉRICAIN SUR L'AGRICULTURE*

Le 27 juillet 2001, après avoir tenu des audiences en région et à Washington, et reçu des commentaires sur un document préliminaire, le Comité de l'agriculture de la Chambre des représentants a adopté son projet de loi sur l'agriculture (*The Farm Security Act of 2001, H.R. 2646*), lequel, espérait-on, serait débattu à la Chambre des représentants en septembre[1]. Notons que le Sénat joue également un rôle dans la préparation de ce projet de loi, et les rumeurs veulent que le texte qu'il proposera soit « sensiblement différente » de celui que le Comité de l'agriculture de la Chambre des représentants a approuvé[2].

D'aucuns groupes et particuliers estiment que le projet de loi proposé par ce comité offre plus de souplesse et de prévisibilité, un soutien dans les périodes creuses et une participation accrue à la conservation des sols et de l'eau. Il rationalise l'aide temporaire accordée tous les ans depuis quelques années, et applique une politique plus rationnelle d'aide à l'agriculture. Par certains aspects, il ressemble au projet de loi de 1996, mais il ajoute les paiements anticycliques qui seraient déclenchés lorsque le cours d'un produit agricole, ajusté pour le paiement découplé fixe, tomberait sous le prix cible, et il utilise un prix cible comparable à celui en vigueur avant 1996. Il maintient divers programmes commerciaux, les paiements découplés fixes et les prêts à la commercialisation. Selon certains groupes et particuliers, le paiement découplé, auquel ils souscrivent, permet aux agriculteurs de prendre des décisions éclairées.

Une des plus importantes dispositions du projet de loi bonifie les programmes touchant le sol, l'eau et la faune par un supplément de 16,5 milliards de dollars sur dix ans, ce qui représente une augmentation de 75 p. 100 du budget de base. Certains observateurs disent qu'il s'agit « d'un des projets de loi les plus verts à ce jour » étant donné que les fonds permettraient aux agriculteurs, sur une base de partage des coûts, de respecter les exigences réglementaires et de modifier leurs pratiques.

Même si les agriculteurs apprécient l'appui que leur accorde le gouvernement et l'aide financière considérable que le projet de loi autorisera, certains groupes et particuliers ont indiqué au Comité qu'il serait préférable pour l'industrie que l'État intervienne moins. Ils ont également souligné qu'un système de soutien universel ne serait pas très efficace puisque beaucoup de fermes aux États-Unis sont très efficaces,

---

[1] La Chambre des représentants a débattu le projet de loi agricole en octobre 2001 et l'a adopté le 5 octobre par un vote de 291 à 120. Pour de plus amples renseignements au sujet du projet de loi ou des audiences du Comité de l'agriculture de la Chambre des représentants, veuillez vous rendre à l'adresse http://agriculture.house.gov/farmbill.htm.

[2] Le 15 novembre 2001, Le Comité de l'agriculture, de la nutrition et de la foresterie a présenté sa version d'un nouveau projet de loi agricole.

bénéficient d'un bonne mise en marché et fonctionnent bien. Ils ont aussi affirmé que le soutien à l'agriculture a permis une politique de l'alimentation à bon marché; de ce point de vue, le soutien à l'agriculture représente vraiment une subvention aux consommateurs plutôt qu'aux agriculteurs.

Enfin, on a expliqué aux membres du Comité que le projet de loi du Comité de l'agriculture de la Chambre des représentants visait à soutenir le revenu des agriculteurs, une notion plus vaste que les subventions. Comme les paiements fixes découplés et anticycliques ne sont pas liés à la production, on peut les considérer comme du soutien au revenu; les prêts à la mise en marché, qui soutiennent la production, mais ne bénéficient pas d'un soutien généreux, pourraient être considérés comme un outil de commercialisation.

Le Comité a eu la chance de pouvoir effectuer son voyage d'information à une période où le soutien agricole aux États-Unis est en pleine évolution. Nous avons été étonnés par le niveau et la gamme du soutien financier envisagé, le type et le niveau de financement des projets de conservation et le bien-fondé d'un examen aussi systématique du soutien à l'agriculture. Mais plusieurs des méthodes par lesquelles les États-Unis appuient leurs agriculteurs et qui nous préoccupent depuis déjà un certain temps demeurent inquiétantes pour nous. À notre avis, une politique désormais axée moins sur les subventions et davantage sur le soutien du revenu doit s'assortir de mesures compatibles avec ce virage. À défaut des mesures voulues pour que la nouvelle orientation devienne réalité, les changements apportés à la politique seront une coquille vide.

Nous pouvons tirer des leçons de l'approche américaine. Nous voyons plus particulièrement d'un bon oeil l'importance accordée à la conservation dans le projet de loi du Comité de l'agriculture de la Chambre des représentants, et nous croyons que le type de financement préconisé appuie la notion de multifonctionnalité dont il est question au Canada – et ailleurs – depuis quelques années. Cela rejoint également les points de vue exprimés par des témoins qui ont comparu devant nous à Ottawa et qui, dans certains cas, se sont prononcés en faveur d'un soutien envers les agriculteurs, qu'ils décrivent comme les gestionnaires des terres. Le Comité recommande donc:

**Qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada étudie l'application de la notion de multifonctionnalité à l'agriculture canadienne, puis présente aux comités du Sénat et de la Chambre des communes, d'ici le 20 avril 2002, un rapport sur les possibilités d'implantation de cette notion au Canada.**

Le Comité propose également que soit effectué un examen périodique plutôt que ponctuel des budgets et politiques agricoles qui, à notre avis, ont toujours été dictés par l'urgence de régler des crises, de telle sorte que les changements d'orientation n'ont pas nécessairement été précédés d'une étude rationnelle. Le Comité recommande donc:

**Qu'Agriculture et Agroalimentaire étudie la faisabilité de procéder à un examen officiel et périodique de notre politique agricole et agroalimentaire semblable à celui qui a été entrepris aux États-Unis relativement au projet de loi agricole.**

Le Comité croit que le rôle des agriculteurs en tant que gestionnaires des terres devrait être reconnu et qu'une étude rationnelle et périodique de la politique agricole et agroalimentaire contribuerait énormément à améliorer la situation de l'industrie agricole et agroalimentaire.

## DIFFÉRENDS COMMERCIAUX AGRICOLES BILATÉRAUX

Pendant son séjour à Washington, le Comité a noté l'existence de plusieurs différends bilatéraux en matière de commerce agricole, celui du commerce des céréales entre le Canada et les États-Unis comptant parmi les plus importants. Selon certains, la neuvième enquête entreprise depuis 1990 sur le commerce bilatéral des céréales fait ressortir l'énorme différence qui existe entre la commercialisation des céréales aux États-Unis et au Canada. Parce que la norme aux États-Unis est de laisser le champ libre aux grandes entreprises du secteur privé, les Américains ont l'impression qu'au Canada, le secteur est tributaire d'une seule grande agence financée par l'État. D'aucuns agriculteurs américains s'inquiètent donc de l'absence de choix entre deux modes de commercialisation au Canada et, partant, d'une absence de concurrence, d'un manque de transparence chez la Commission canadienne du blé et d'un éventuel « sauvetage » de la Commission par l'État, si besoin était.

La Commission canadienne du blé est une source de vexation pour les agriculteurs américains, plus particulièrement lorsque les prix sont faibles et que les taux de change ne les favorisent pas; ils ont peut-être aussi de la difficulté à exporter leur blé au Canada à cause de restrictions touchant les variétés, notamment.

Alors qu'il est sans doute vrai que les céréaliculteurs américains sont plus agités lorsque les prix sont bas, les membres du Comité croient qu'ils le sont tout autant en période électorale, lorsque leurs législateurs sont peut-être plus vulnérables aux pressions exercées par le puissant lobby agricole. Il suffit d'examiner l'historique de

cet irritant pour constater qu'il existe manifestement un lien entre les enquêtes sur l'industrie céréalière canadienne et le cycle électoral aux États-Unis. Malheureusement, ces enquêtes prennent énormément de temps et coûtent très cher aux agriculteurs des deux côtés de la frontière, surtout actuellement, en raison de la crise que vivent tous les agriculteurs en Amérique du Nord. Beaucoup d'entre eux vendent à des prix inférieurs au coût de production et la plupart ne reçoivent pas leur juste part d'argent dans la chaîne alimentaire.

Il faut éviter les enquêtes sur le commerce bilatéral des céréales à l'avenir, et convaincre les agriculteurs américains que le Canada n'est pas un concurrent déloyal. En vue d'éviter ces enquêtes et, partant, la perte de temps et d'argent qu'elles occasionnent et de mettre plutôt l'accent sur les aspects positifs de notre relation bilatérale, le Comité recommande :

> **Que le ministre responsable de la Commission canadienne du blé, le ministre du Commerce international et celui de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire rencontrent le représentant américain au Commerce et le secrétaire à l'Agriculture dans les plus brefs délais pour discuter d'une solution à long terme qui dissiperait les inquiétudes des Américains à l'égard du commerce des céréales entre le Canada et les États-Unis.**

Certes, le dialogue avec les législateurs, fonctionnaires, agriculteurs et lobbyistes américains, ainsi que leurs visites à la Commission canadienne du blé sont des outils valables, mais il faut assurer aux céréaliculteurs canadiens qu'ils ne feront pas nécessairement l'objet d'une enquête chaque fois qu'il y aura des élections aux États-Unis. Le Comité est sensible aux avantages qui découlent des rencontres et discussions tenues dans le contexte du protocole d'entente, et il croit que ces outils sont utiles pour faire comprendre aux Américains la nature de notre industrie céréalière.

D'autres facteurs de frictions surgissent parfois dans le domaine du commerce agricole bilatéral. Durant le voyage d'information du Comité, il a été question de la galle verruqueuse de la pomme de terre de l'Île-du-Prince-Édouard et du délai de réouverture de la frontière. Même si les Canadiens estiment que le délai a été beaucoup trop long, on a expliqué aux membres du Comité que, dans le contexte des différends sanitaires et phytosanitaires, qui mettent souvent des années à se régler, le dossier a été résolu « très rapidement ». On a fait valoir que la galle verruqueuse inquiétait beaucoup les Américains et que l'Agence canadienne d'inspection des aliments ne disposait pas de toute l'information.

Il a aussi été question d'organismes indépendants qui aideraient à aplanir les divergences d'opinions entre les scientifiques des deux pays. Par exemple, on aurait pu faire appel à un tel organisme dans le dossier de la galle verruqueuse. On a indiqué aux membres du Comité que les pays doivent conserver le droit de se protéger de la façon qui leur semble appropriée et la possibilité d'invoquer des mécanismes de règlement des différends en cas de désaccord.

Durant le voyage d'information, le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire a annoncé qu'une entente était intervenue avec le département américain de l'Agriculture aux termes de laquelle les pommes de terre de l'Île-du-Prince-Édouard pourraient être vendues aux États-Unis. Bien que l'entente ait réjoui les membres du Comité, les délais de règlement de ce genre de situation continuent d'inquiéter, car ces frictions peuvent avoir des effets dévastateurs sur la situation financière de certains agriculteurs. Le dialogue bilatéral qui semble avoir eu lieu est encourageant, mais nous croyons qu'il faut trouver un mécanisme permanent qui réglerait rapidement les différends commerciaux bilatéraux dans l'industrie agricole. Le Comité recommande donc:

> **Que le ministre du Commerce international et celui de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire examinent avec leurs homologues américains la possibilité de s'entendre sur un mécanisme de règlement des différends commerciaux bilatéraux en matière d'agriculture. Ce mécanisme devrait être plus particulièrement invoqué dans le cas de denrées périssables ou de produits agricoles d'une grande importance économique pour une région donnée.**

Il ne faut pas laisser la politique prendre le dessus sur la science ni les barrières non tarifaires sans fondement scientifique perturber le commerce. Afin de faire en sorte que ce genre de problème ne se reproduise pas, le Canada et les États-Unis doivent continuer de se fonder sur des données scientifiques solides et travailler ensemble en vue de faciliter le commerce de produits agricoles, plus particulièrement les produits périssables.

## CONSERVATION

Comme nous l'avons déjà mentionné, la conservation occupe une place importante dans le projet de loi du Comité de l'agriculture de la Chambre des représentants. Outre la discussion sur le projet de loi, il a été question des droits d'exploitation et des servitudes écologiques. Ces mécanismes existent en partie en raison des craintes que suscite le risque de perdre des terres agricoles au profit de

l'urbanisation, bien qu'on envisage également de trouver le moyen de pratiquer une meilleure intendance des terres et de protéger les « grands espaces ».

Dans le cas des droits d'exploitation, les agriculteurs vendent un droit garantissant que la terre sera toujours exploitée à des fins agricoles et non vendue en vue d'un développement urbain. De même, dans le cas des servitudes écologiques, on indemnise les agriculteurs qui s'engagent à continuer d'exploiter la terre à des fins agricoles, et cet engagement lie les autres générations et acheteurs. Il arrive cependant que l'entente renferme une clause d'exemption au cas où la raison d'être de la servitude cesserait d'exister. Par exemple, s'il y avait assèchement du terrain ou si la ferme était envahie par l'urbanisation, l'agriculteur pourrait peut-être racheter la servitude. Celle-ci ne vise pas toujours les pratiques agricoles.

En terminant, le financement des mesures de conservation, y compris celles envisagées dans le projet de loi du Comité de l'agriculture de la Chambre des représentants, accorde le soutien fédéral à la conservation plutôt qu'à la production de denrées. La conservation jouit souvent du soutien du public, plus particulièrement lorsqu'elle comporte des avantages à long terme.

Les membres du Comité appuient les efforts de conservation déployés au Canada et croient que ces efforts respectent les principes relatifs à la gestion et à la multifonctionnalité des terres agricoles. Nous appuyons également l'Initiative de gestion agroenvironnementale d'Agriculture et Agroalimentaire Canada et nous recommandons, comme nous l'avons indiqué plus haut, que soit effectué un examen de la multifonctionnalité. Il faut faire davantage, cependant, tant pour garantir la santé à long terme de l'industrie agricole et agroalimentaire que pour qu'elle puisse aider le Canada à respecter ses engagements aux termes du Protocole de Kyoto. Le Comité recommande donc:

> **Que le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire et celui de l'Environnement étudient l'applicabilité des droits d'exploitation et des servitudes écologiques au Canada, et que le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire augmente le budget de l'Initiative de gestion agroenvironnementale.**

Le Comité souscrit au type de financement proposé par le Comité de l'agriculture de la Chambre des représentants à l'égard des programmes de conservation et invite le gouvernement à en faire autant au Canada.

## MONDE RURAL

Comme certaines parties du Canada rural, l'Amérique rurale est mal en point. Les membres du Comité ont appris que, l'agriculture étant au cœur de l'économie rurale, les problèmes économiques de l'Amérique rurale vont probablement empirer. Il ne faut toutefois pas oublier que l'agriculture n'est pas le seul de ces problèmes.

Aux États-Unis comme au Canada, la santé et l'éducation ne relèvent pas du fédéral, ce qui limite la portée et la nature de l'aide fédérale à l'infrastructure rurale. Des programmes ont néanmoins été mis sur pied pour aider les collectivités rurales, comme les programmes fédéraux de développement de l'infrastructure pour l'accès à des services de télécommunications haute vitesse perfectionnés. L'infrastructure du monde rural est lacunaire non seulement dans l'éducation, la santé et les télécommunications, mais aussi dans les transports et la culture.

Les membres du Comité se sont fait exposer une palette de solutions aux problèmes de l'Amérique rurale. Mentionnons des mesures de développement régional pour créer la « masse critique » nécessaire à la survie des collectivités et pour rentabiliser les investissements en infrastructure; des incitatifs fiscaux pour les entreprises qui s'installent à la campagne; la commercialisation des ressources naturelles et des possibilités culturelles uniques pouvant être exploitées pour le tourisme.

Comme le Comité fait actuellement une étude des collectivités rurales agricoles du Canada, il tenait à se renseigner au sujet des problèmes qu'éprouve l'Amérique rurale et des solutions qui y sont proposées. Ses membres ont été frappés par la similitude des difficultés qui sévissent dans les deux pays et se sont particulièrement demandé si les solutions tentées aux États-Unis seraient applicables dans le contexte canadien.

Le Comité n'oublie pas les programmes actuellement appliqués au Canada pour aider nos collectivités rurales — notamment le Programme d'accès communautaire (PAC) d'Industrie Canada, qui relie les collectivités rurales et éloignées à l'autoroute de l'information, et les diverses activités du Secrétariat rural — et y applaudit. Mais beaucoup d'entre eux sont dans un état critique et ont besoin d'une aide accrue. Nous espérons que les autorités compétentes des deux pays amorceront un dialogue afin de se renseigner mutuellement sur les « meilleures pratiques » à adopter et sur les solutions qui pourraient être appliquées aux divers problèmes dans l'intérêt de toutes les collectivités rurales d'Amérique du Nord. Dans cette perspective, le Comité recommande :

**Que le Secrétariat rural du Canada rencontre les organismes américains compétents pour organiser une conférence nord-américaine sur les défis que doivent relever les collectivités rurales de l'ensemble de l'Amérique du Nord et sur les possibilités qui s'offrent à elles. Cette conférence devrait marquer le début d'un dialogue permanent sur ces questions.**

Certaines collectivités rurales ont à leur actif des réussites dont il serait bon que le Comité trouve et étudie les causes. Il y aurait surtout lieu de savoir dans quelle mesure la création de produits agricoles à valeur ajoutée contribue à assurer la santé économique des collectivités rurales.

## CONCENTRATION DES ENTREPRISES

Au Canada comme aux États-Unis, les agriculteurs reçoivent une part relativement faible des sommes que les consommateurs consacrent à l'alimentation. Les membres du Comité ont appris que les producteurs américains ont moins de pouvoir que d'autres membres de la chaîne de production alimentaire, comme les camionneurs, les banquiers, les fournisseurs d'intrants, les grossistes et les détaillants. On leur a dit, par exemple, que six chaînes de grands marchés d'alimentation contrôlent une part importante du marché mondial, ce qui leur donne un pouvoir de négociation considérable.

Le degré de concentration des entreprises connexes à l'industrie de l'agriculture suscite donc des inquiétudes auxquelles le gouvernement américain a réagi en chargeant certains fonctionnaires des départements de la Justice et de l'Agriculture de surveiller les fusions et les acquisitions d'entreprises dans l'industrie, ce qui apaise les craintes jusqu'à un certain point.

L'idée de charger spécifiquement des fonctionnaires de surveiller l'incidence que les fusions et les acquisitions d'entreprises connexes à l'agriculture ont sur l'industrie agricole a intrigué le Comité. La concentration des entreprises dans certains secteurs de l'industrie — fournisseurs d'intrants agricoles, transporteurs et marchés d'alimentation — suscite depuis un certain temps des inquiétudes au Canada. Le Comité recommande donc :

**Qu'avant d'approuver une fusion ou une acquisition, le Bureau de la concurrence soit tenu de faire une analyse rigoureuse de l'incidence qu'elle aura sur l'industrie de l'agriculture et de l'agroalimentaire. Le Bureau devrait faire rapport des résultats de son analyse aux comités compétents du Sénat et de la Chambre des communes. L'analyse et le**

**rapport devraient être effectués par le personnel spécialiste des questions agricoles du Bureau de la concurrence.**

La concentration des entreprises demeure préoccupante pour beaucoup de monde dans l'industrie de l'agriculture et de l'agroalimentaire. La concentration a certes des avantages, mais il faut veiller à ce que les fusions et acquisitions d'entreprises dans des secteurs industriels dont l'agriculture et l'agroalimentaire sont tributaires ne soient pas préjudiciables aux producteurs.

## ALIMENTS GÉNÉTIQUEMENT MODIFIÉS ET BIOTECHNOLOGIE

Les membres du Comité ont appris l'existence d'une collaboration très poussée entre le Canada et les États-Unis dans le domaine de la biotechnologie et des aliments génétiquement modifiés (GM). Il appert que le Canada et les États-Unis sont du même avis quant aux possibilités de la biotechnologie, un avis peut-être très éloigné de celui qui prévaut dans l'Union européenne. En Amérique du Nord, beaucoup considèrent la biotechnologie comme un outil que les agriculteurs doivent posséder, même si on n'a pas encore eu raison des réticences des consommateurs. Dans les deux pays, on croit que les décisions dans ce domaine doivent être fondées sur des faits scientifiques — plutôt que sur des considérations sentimentales ou politiques — et on estime que les pays doivent conserver le droit de protéger leurs citoyens comme bon leur semble et qu'ils doivent pouvoir invoquer un mécanisme de règlement des différends lorsqu'ils ne sont pas d'accord.

Alors que les consommateurs de l'Union européenne semblent avoir grand peur des aliments GM, aux États-Unis, les craintes sont plutôt le fait de groupes « isolés ». La plupart des Américains font confiance au système qui assure l'innocuité de leurs aliments et croient à l'efficacité de la réglementation américaine qui régit les aliments GM et la biotechnologie. Ils admettent que des mutations génétiques se produisent dans la nature autant qu'en laboratoire. Reste que depuis les années 1990, on se préoccupe davantage de la perception des consommateurs, et les agriculteurs et les transformateurs doivent trouver des moyens de leur offrir ce qu'ils veulent comme ils le veulent. Pour gagner leur confiance et leur appui, il faut tenir compte de leurs perceptions à l'égard de l'étiquetage, des tolérances, des tests et des contrôles, et on estime qu'il essentiel de mieux « communiquer » avec eux.

L'étiquetage — celui des aliments GM autant que celui de la viande — demeure un dossier important aux États-Unis, et les Américains réclament périodiquement la mention des pays d'origine des produits sur les étiquettes. Cette question a des

implications pour le Canada, comme l'augmentation du nombre de différends sanitaires et phytosanitaires bilatéraux.

Le Comité reconnaît que les décisions relatives à la biotechnologie et aux aliments génétiquement modifiés doivent être fondées sur des faits scientifiques et félicite les gouvernements canadien et américain de leurs efforts concertés en ce sens. Il croit que cette coopération ne doit pas être compromise par les désaccords que les aspects scientifiques de différends sanitaires et phytosanitaires — comme celui qui porte sur la galle verruqueuse de la pomme de terre de l'Île-du-Prince-Édouard — peuvent susciter entre les deux pays. Comme ce cas précis le prouve, ils peuvent régler leurs différends; le défi consiste à le faire plus rapidement. Le Comité recommande donc :

**Que les gouvernements du Canada et des États-Unis continuent de travailler ensemble, dans le cadre d'instances internationales, à faire reconnaître la nécessité que les décisions relatives à la biotechnologie et aux aliments génétiquement modifiés soient basées sur des faits scientifiques.**

La précieuse collaboration qui existe entre les États-Unis et le Canada dans ce domaine a profité aux agriculteurs des deux pays et met en lumière la nécessité que les deux pays travaillent ensemble chaque fois que c'est possible.

## COOPÉRATION BILATÉRALE

Le Canada et les États-Unis ont les échanges commerciaux les plus importants au monde, ce qui est à l'avantage des deux. Si le commerce bilatéral des produits agricoles souffre de temps à autre d'irritants qui font la manchette — comme dans le commerce du blé, des pommes de terre et des tomates —, les deux pays ont des rapports relativement harmonieux. Le Comité a appris que leurs différends récents découlent peut-être du ralentissement économique en Asie plus que d'une hostilité naturelle durable entre eux. La perte de certains marchés a pour effet que les pays se font une concurrence plus intense pour gagner les marchés qui restent, et le Canada et les États-Unis n'échappent pas à la règle. Nos hôtes nous ont affirmé que le dialogue entre les deux gouvernements fédéraux, ceux des États et des provinces, les agriculteurs et les législateurs des deux pays est absolument nécessaire, surtout pour éviter des poursuites ou d'autres mesures de représailles commerciales.

Les agriculteurs nord-américains subissent une forte pression et éprouvent les mêmes difficultés, à savoir le coût élevé des intrants et le faible prix de leurs produits. Les organisations américaines qui ont maintenant des intérêts dans les deux pays en souffrent peut-être plus que d'autres. Certains croient qu'une des solutions possibles aux difficultés que connaît actuellement l'agriculture nord-américaine pourrait consister à stimuler la demande pour les produits agricoles dans l'espoir qu'elle entraîne une montée des prix. Ce serait possible en trouvant des marchés à créneaux; en utilisant davantage le biodiesel et l'éthanol; en utilisant des produits agricoles dans la préparation des médicaments et des plastiques et en intensifiant l'aide humanitaire, toutes solutions qui exigeraient vraisemblablement le financement de recherches et de projets pilotes. Nos hôtes n'ont pas oublié de mentionner que la politique énergétique américaine insiste beaucoup sur l'atteinte de l'autosuffisance par l'utilisation de sources renouvelables d'énergie, comme l'éthanol, et par l'obligation, dans certains États, qu'une certaine partie de l'énergie consommée provienne de l'éthanol.

La difficulté est de trouver des moyens de permettre aux agriculteurs d'arrondir leurs revenus agricoles avec des rentrées d'autres provenances. En plus de stimuler la demande pour les produits agricoles, il faut examiner les possibilités d'autres stratégies, comme créer des produits à valeur ajoutée, fabriquer des pâtes à utilisation industrielle et faire jouer aux agriculteurs un rôle accru dans la chaîne de production alimentaire.

Enfin, les accords commerciaux internationaux sont l'un des domaines les plus importants de la coopération bilatérale. Pour beaucoup, une ronde complète de négociations de l'OMC est essentielle pour éliminer les subventions agricoles de l'Union européenne, qui créent des distorsions sur le marché. De plus, la conclusion d'un accord créant une Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) pourrait grossir les exportations américaines de 1,5 milliards de dollars par année. Comme les États-Unis produisent plus que ce qu'il faut pour répondre à leurs besoins, le commerce et l'accès aux marchés sont cruciaux pour la survie de leur agriculture et de leur industrie agroalimentaire. On dit souvent qu'un organe de promotion du commerce serait l'outil dont le président Bush a besoin pour faciliter l'adoption des règles commerciales internationales voulues pour permettre des rendements plus élevés sur le marché.

Le président Bush et le secrétaire à l'Agriculture Veneman sont des partisans du libre-échange, et le Comité croit qu'ils seront des alliés importants du Canada au cours des négociations de l'OMC et sur la ZLEA. À maints égards, le Canada et les États-Unis voient du même œil les avantages à long terme du commerce international et devraient continuer de travailler ensemble dans l'intérêt des citoyens en général et des agriculteurs en particulier de l'Amérique du Nord. Dans cet esprit, le Comité recommande :

**Que les gouvernements du Canada et des États-Unis orientent les négociations sur le commerce international, notamment celles de l'Organisation mondiale du commerce et celles, déjà amorcées, qui visent à créer une Zone de libre-échange des Amériques.**

Le Canada et les États-Unis sont étroitement liés : leurs relations commerciales sont lucratives et leur amitié est forte. Ce lien doit être cultivé, et nous devons travailler en étroite collaboration au règlement des dossiers qui sont importants pour nos deux pays.

## CONCLUSIONS

Le Comité a fait plusieurs constats au cours de son voyage d'information à Washington. Outre les points signalés ci-dessus, le Comité a été frappé de voir à quel point les agriculteurs américains semblent parler d'une même voix. Les agriculteurs et lobbyistes du secteur de l'agriculture des États-Unis ont beau ne pas toujours être du même avis en tout, nous croyons que cette unité leur permet de se faire bien comprendre des législateurs, des fonctionnaires et de la population. À notre avis, cet état de choses contraste vivement avec celui qui prévaut au Canada, où apparaissent constamment de nouveaux organismes agricoles aux messages parfois contradictoires. Le Comité croit que les agriculteurs et lobbyistes agricoles canadiens doivent se concerter davantage pour parler eux aussi d'une seule voix, car nous cela leur serait profitable, à notre avis.

Deuxièmement, les membres du Comité ont été surpris de l'importance qu'on semble accorder, aux États-Unis, à la conservation des ressources. Nous insistons bien un peu, au Canada, sur la conservation et la bonne intendance de l'environnement, mais nous devrions soutenir davantage les dossiers des combustibles de remplacement et de la protection de la qualité des terres, de l'eau et de l'air. Cela présenterait de nombreux avantages : les agriculteurs pourraient ajouter plus de valeur à leurs produits, en tirer des revenus plus élevés et créer plus d'emplois; les Canadiens des villes jouiraient de la pureté de l'air et de l'eau et de la beauté de la campagne; et l'industrie agricole aiderait le gouvernement fédéral à respecter les engagements pris à Kyoto.

Mais la conclusion la plus importante — et la plus malheureuse — à laquelle le Comité en soit venu est que les agriculteurs d'Amérique du Nord, quels que soient leur secteur de production ou la région où ils vivent, sont mal en point à cause de la faiblesse des prix de leurs produits, du coût élevé des intrants, de l'imprévisibilité du climat ou de l'absence d'infrastructure. C'est en partie pour cela que le soutien financier accordé à l'agriculture aux États-Unis a été considérable et qu'il le demeurera pour aussi longtemps que l'on puisse actuellement prévoir. Au Canada, les gouvernements fédéral et provinciaux n'ont pas les moyens de soutenir l'agriculture et l'industrie agroalimentaire aussi vigoureusement. Ces deux secteurs doivent donc chercher la prospérité dans le développement de produits à valeur ajoutée et de produits-créneaux, dans une meilleure conservation des ressources, dans l'intendance et la polyvalence et dans la promotion de règles commerciales internationales de nature à instaurer un climat commercial susceptible d'assurer la prospérité des agriculteurs canadiens, qui sont extrêmement efficients et dont les produits sont de grande qualité.

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

1. Qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada étudie l'application de la notion de multifonctionnalité à l'agriculture canadienne, puis présente aux comités du Sénat et de la Chambre des communes, d'ici le 20 avril 2002, un rapport sur les possibilités d'implantation de cette notion au Canada. (p. 3)

2. Qu'Agriculture et Agroalimentaire étudie la faisabilité de procéder à un examen officiel et périodique de notre politique agricole et agroalimentaire semblable à celui qui a été entrepris aux États-Unis relativement au projet de loi agricole. (p. 3)

3. Que le ministre responsable de la Commission canadienne du blé, le ministre du Commerce international et celui de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire rencontrent le représentant du Commerce des États-Unis et le secrétaire de l'Agriculture dans les plus brefs délais pour discuter d'une solution à long terme qui dissiperait les inquiétudes des Américains à l'égard du commerce des céréales entre le Canada et les États-Unis. (p. 4)

4. Que le ministre du Commerce international et celui de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire examinent avec leurs homologues américains la possibilité de s'entendre sur un mécanisme de règlement des différends commerciaux bilatéraux en matière d'agriculture. Ce mécanisme devrait être plus particulièrement invoqué dans le cas de denrées périssables ou de produits agricoles d'une grande importance économique pour une région donnée. (p. 5)

5. Que le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire et celui de l'Environnement étudient l'applicabilité des droits d'exploitation et des servitudes écologiques au Canada, et que le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire augmente le budget de l'Initiative de gestion agroenvironnementale. (p. 7)

6. Que le Secrétariat rural du Canada rencontre les organismes américains compétents pour organiser une conférence nord-américaine sur les défis que doivent relever les collectivités rurales de l'ensemble de l'Amérique du Nord et sur les possibilités qui s'offrent à elles. Cette conférence devrait marquer le début d'un dialogue permanent sur ces questions. (p. 8)

7. Qu'avant d'approuver une fusion ou une acquisition, le Bureau de la concurrence soit tenu de faire une analyse rigoureuse de l'incidence qu'elle aura sur l'industrie de l'agriculture et de l'agroalimentaire. Le Bureau devrait faire rapport des résultats de son analyse aux comités compétents du Sénat et de la Chambre des communes. L'analyse et le rapport devraient être effectués par le personnel spécialiste des questions agricoles du Bureau de la concurrence. (p. 9)

8. Que les gouvernements du Canada et des États-Unis continuent de travailler ensemble, dans le cadre d'instances internationales, à faire reconnaître la nécessité que les décisions relatives à la biotechnologie et aux aliments génétiquement modifiés soient basées sur des faits scientifiques. (p. 11)

9. Que les gouvernements du Canada et des États-Unis orientent les négociations sur le commerce international, notamment celles de l'Organisation mondiale du commerce et celles, déjà amorcées, qui visent à créer une Zone de libre-échange des Amériques. (p. 12)

## ANNEXE — TÉMOINS ENTENDUS LORS DU VOYAGE D'INFORMATION DU COMITÉ À WASHINGTON ET PRINCIPAUX SUJETS DE DISCUSSION

**American Farm Bureau (AFB)** — Sujets abordés : sa composition et ses sources de financement; ses vues sur les subventions à l'agriculture versées dans les pays de l'Union européenne; le projet de loi sur l'agriculture présenté par le Comité de l'agriculture de la Chambre des représentants; les niveaux du revenu et du soutien agricoles; le coût des intrants; la concentration des entreprises; le commerce bilatéral des produits laitiers; le déclin du monde rural; les aliments génétiquement modifiés; la conservation et les droits de mise en valeur.

**Personnel du Comité de l'agriculture de la Chambre des représentants** — Sujets abordés : les principaux éléments et l'orientation du projet de loi sur l'agriculture présenté par le Comité de l'agriculture de la Chambre des représentants; l'exode rural; le prix des terres; les aliments génétiquement modifiés; l'agriculture biologique; la mention des pays d'origine sur les étiquettes des produits, et la réussite des agriculteurs qui créent des produits à valeur ajoutée.

**Commission du commerce international** — Sujets abordés : ses rouages, son budget et son personnel; certains irritants du commerce bilatéral, et la nécessité d'un dialogue permanent.

**National Cattlemen's Beef Association(NCBA)** — Sujets abordés : la mention des pays d'origine sur les étiquettes des produits; le commerce bilatéral du bétail; les antibiotiques; l'interdiction par l'Union européenne de la vente de viande de bœuf hormonée; la maladie de la vache folle; le vol de bétail; la croissance des marchés; la conservation; la transformation du bœuf et le Système de l'analyse des risques – point critique pour leur maîtrise.

**National Farmer's Union** — Sujets abordés : sa structure organisationnelle; une formule d'aide basée sur les coûts de production; les moyens d'accroître la demande pour les produits agricoles; l'aide humanitaire; le programme de déjeuners pour les écoliers; l'éthanol et le biodiesel; la nature et le niveau du soutien financier aux agriculteurs dans l'Union européenne et aux États-Unis, et la concentration des entreprises.

**Porte-parole du Bureau du représentant américain au commerce** — Sujets abordés : le mandat du Bureau; l'ampleur et le caractère positif des relations commerciales bilatérales de nos deux pays; les négociations sur le commerce international; les aliments génétiquement modifiés; certains irritants du commerce des produits agricoles; les différences dans l'organisation des systèmes agricoles des deux pays et, enfin, le type et le niveau du soutien gouvernemental.

**Département de l'Agriculture des États-Unis** — Sujets abordés : les négociations sur le commerce international; les subventions versées dans l'Union européenne; le niveau et le type de soutien accordé aux agriculteurs américains; les aliments génétiquement modifiés et l'accueil que leur font les consommateurs et, enfin, certains irritants du commerce bilatéral.

**Caucus rural du Congrès** — Sujets abordés : la structure et la composition du caucus; les problèmes des collectivités rurales en Amérique; les lacunes de l'infrastructure rurale; le niveau et le type de soutien accordé aux agriculteurs américains, et les solutions proposées pour remédier au déclin du secteur rural américain.

**National Association of Wheat Growers (NAWG)** — Sujets abordés : les négociations commerciales internationales; la « communication » avec les consommateurs; la recherche agricole; le prix des terres; l'agriculture biologique; la biotechnologie et les aliments génétiquement modifiés, et le projet de loi relatif à l'agriculture du Comité de l'agriculture de la Chambre des représentants.

**American Farmland Trust (AFT)** — Sujets abordés : son financement, ses activités et son évolution; les servitudes écologiques et le projet de loi relatif à l'agriculture du Comité de l'agriculture de la Chambre des représentants.